

Dieter Nohlen/Claudia Zilla

“Ideologische Homogenisierung und gesellschaftliche Polarisierung”. Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Argentinien

In Argentinien – wie allgemein in Lateinamerika – ist der Begriff der sozialen Gerechtigkeit historisch weniger mit dem Sozialismus als mit dem Populismus verbunden gewesen (Sabino 2000). Als Diskurstopos charismatischer Führungspolitiker tauchte er Mitte der 1940er Jahre im Kontext gesellschaftlichen Wandels und einer Politik der Mobilisierung und Konsenssicherung auf (Nohlen 1998: 514f.). “Soziale Gerechtigkeit” galt als das versprochene Ergebnis eines Prozesses “sozialer Befreiung”; sie fungierte als Kurzformel eines Programms, das die politische Integration ausgeschlossener Gesellschaftsgruppen durch Teilnahme am Willensbildungsprozess förderte und den Abbau ihrer sozioökonomischen Benachteiligung durch Teilhabe ankündigte. Paradigmatisch hierfür ist die – selbst erwählte – Bezeichnung der politischen Bewegung von Juan D. Perón in Argentinien, die des *Justicialismo* (Sabino 2000). Es waren auch die Zeiten der staatszentrierten Entwicklungsstrategie, des stetigen Ausbaus der Verwaltungen, Betriebe und der Erweiterung der Staatsfunktionen sowie letztendlich der fahrlässigen Manipulierung der Wirtschaft zu politischen Zwecken.

Ein halbes Jahrhundert später belagert der Begriff der sozialen Gerechtigkeit erneut die politische und politikwissenschaftliche Diskussion, diesmal jedoch in einem völlig anderen – wenn nicht sogar antagonistischen – Kontext. Heute ist nicht mehr der Populismus, sondern der Neoliberalismus die Politik *en vogue* und der Staat hat auf seine einstige Ubiquität in Wirtschaft und Gesellschaft verzichtet. Er wurde in fast allen Ländern Lateinamerikas verkleinert und hat sich aus vielen Aktivitäten zurückgezogen. Strukturanpassungsprogramme wurden eingeführt, die zum einen das Ziel hatten, den Staat zu sanieren und zu disziplinieren, und die zum anderen der Ökonomie die Markt-Logik und somit ihre relative Autonomie zurückzugeben versuchten.

Wurde das Konzept der sozialen Gerechtigkeit im Rahmen des Populismus von der Angebotsseite (von den Politikern) in die politische Debatte

eingeführt, kehrt es nun im Rahmen des Neoliberalismus von der Nachfrage-seite her wieder, d.h. als Bestandteil der politischen Forderungen der Bevölkerung.¹ War der Begriff in den 1940er, 1950er und 1960er Jahren in die Propagierung 'einfacher Lösungen' eingebettet, wird er heute mit größerer verantwortungsethischer Vorsicht nicht mehr als Prinzip hochgehalten, dem sich die Wirtschaft unterzuordnen hat, sondern als eine zum Wirtschaftswachstum zusätzliche und bislang vermisste Komponente, d.h. als kompensatorische sozialpolitische Maßnahme. Grundlegend für diese "Nachfrage" sind die sozialen Verwerfungen, die zeitgleich mit der Wiedergewinnung der Demokratie entweder fortbestanden oder sich als Folge der Stabilitätspolitik sowie der marktwirtschaftlichen Reformen vertieften. Denn die Behebung der chronischen Haushaltsdefizite, die Verkleinerung des Staates und die drastischen Einschnitte bei den sozialen Dienstleistungen bewirkten, dass die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung anstiegen, die Einkommen der Mittelschichten und der unteren Schichten sanken, die Armut zunahm und nun Teile der Mittelschichten erfasste. Die Lücke zwischen der Konsumerwartung und der Unmöglichkeit, ihr zu entsprechen, nahm in weiten Teilen der Bevölkerung zu.

Aus dem entwicklungspolitischen Scheitern des Populismus hat man gelernt, dass die Nicht-Berücksichtigung grundlegender Marktgesetze sowie die Überforderung des Staates gravierende Auswirkungen auf das Wirtschaftssystem und das politische System haben können. Der makroökonomische Erfolg neoliberaler Stabilisierungspolitik, der in zahlreichen Ländern der Region zugleich mit der Verschlechterung der sozialen Lage vieler Gesellschaftsgruppen einherging, offenbarte freilich die Tatsache, dass Wirtschaftswachstum *per se* keine größere soziale Gerechtigkeit im Sinne der Verringerung sozialer Gegensätze und Verbesserung der Lebenslage der breiteren Bevölkerung hervorruft (Nohlen/Zilla 2000).

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Problematik sozialer Gerechtigkeit im Argentinien speziell der 1990er Jahre. Der monographische Charakter des vorliegenden Beitrags wird in drei Hinsichten um eine vergleichende Perspektive erweitert, zum einen *thematisch* um zusammenhängende politische und sozioökonomische Probleme, zum anderem *geographisch* um den lateinamerikanischen Kontext und schließlich *zeitlich* um die vorausgegangenen Jahrzehnte.

¹ Dies ist kein Hindernis dafür, dass "soziale Gerechtigkeit" von den Politikern als Issue reaktiv übernommen wird.

1. Zur Operationalisierung des Begriffs “soziale Gerechtigkeit”

Bei “sozialer Gerechtigkeit” handelt es sich um einen mehrdeutigen Begriff. Er umfasst einen Objektbereich, der eine zweifache relationale und eine weitere auf den Entwicklungsstand orientierte Dimension beinhaltet, sowie eine zusätzliche zielorientierte Komponente, die auf das strategische Inter-venieren des Staates hinweist.

– Zum Objektbereich:

Die *erste Relation* im Konzept der sozialen Gerechtigkeit erfasst die Existenz sozialer Ungleichheit. Analytisch bezieht sie sich auf ein *innen-gesellschaftlich bestehendes, anteiliges Verhältnis* zwischen verschiedenen Individuen oder Gesellschaftsgruppen hinsichtlich der Teilhabe an den in der Gesamtgesellschaft vorhandenen (materiellen und immateriellen) Gütern. Das Ausmaß an sozialer Ungleichheit ist nominell unabhängig vom Entwicklungsstand der Gesellschaft bzw. von der sozioökonomischen Lage ihrer Mitglieder. Relevant ist nicht ein absoluter Wert, sondern die relative Verortung von Bevölkerungsgruppen in Hinblick auf die Zugangsmöglichkeiten zu gesellschaftlichen Dienstleistungen und Gütern. Der folgende Vergleich macht dies deutlich: Während die allgemeine soziale Lage der Bevölkerung in Afrika schlechter ist als in Lateinamerika, weisen die lateinamerikanischen Gesellschaften eine größere Ausprägung sozialer Ungleichheit auf. Gemessen wird die soziale Ungleichheit hauptsächlich in Form der personellen Einkommensverteilung. Die Entwicklung der Einkommensverteilung zeigt an, ob die soziale Ungleichheit und damit die soziale Gerechtigkeit zu- oder abgenommen hat.

Die *zweite relationale Dimension* des Konzepts “Soziale Gerechtigkeit” bezieht sich auf das Verhältnis zwischen der existierenden sozialen Lage zu einer (etwa menschenrechtlichen bzw. Gerechtigkeits-)Vorstellung ‘würdiger’ Lebensbedingungen. Diese Dimension ist für Entwicklungsgesellschaften unverzichtbar, in denen ein beachtlicher Teil der Bevölkerung am oder unterhalb des Existenzminimums lebt. Gemessen wird die Armut in ihrer relativen und absoluten Ausprägung, indem Armutslinien festgelegt werden, die zu überschreiten notwendig ist, um eine gewisse menschliche Mindestentfaltung erreichen zu können. Im Rahmen dieser zweiten Dimension des Konzeptes wird die tatsächliche soziale Lage zu einer theoretischen Norm in Beziehung gesetzt. Die Zu- oder Abnahme der absoluten oder relativen Zahl von Menschen, die unterhalb der ge-

dachten Armutslinien verbleiben, gibt Auskunft über die Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit.

Die *dritte Dimension* bezieht sich auf den *Entwicklungsstand der Gesellschaft*, welcher an klassischen sozioökonomischen Indikatoren wie BSP/Kopf, Alphabetisierungsrate, Lebenserwartung und Geburtenrate u.a. festgemacht werden kann. Ihre Validität ist jedoch problematisch. Die Fragwürdigkeit ihrer Aussagekraft besteht darin, dass solche Messungen nichts Anderem als Durchschnittswerten entsprechen und somit soziale Spezifika der Entwicklungsländer wie strukturelle Heterogenität und soziale Ungleichheit nicht richtig erfassen.

“Soziale Gerechtigkeit”: Dimensionen ihres Objektbereichs

Objektbereich	Verwandter Begriff
Beziehung zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen in Hinblick auf die anteilige soziale Teilhabe	soziale Ungleichheit
Beziehung zwischen den bestehenden sozialen Bedingungen und der normativen Vorstellung eines Existenzminimums	soziale Lage
Entwicklungsstand der Gesellschaft, gemessen an den klassischen sozioökonomischen Indikatoren	soziale Entwicklung

– Zur zielorientierten Komponente:

“Soziale Gerechtigkeit” beinhaltet des Weiteren einen zusätzlichen *intentionalen Aspekt*; mit diesem Konzept wird strategisch auch ein selektives Intervenieren des Staates verbunden (Nohlen 1999). Der absichtliche wohlfahrtsstaatliche Eingriff wirkt sich direkt oder indirekt auf alle drei oben erwähnten Dimensionen des Objektsbereichs aus.

Er besteht zum einen in der klassischen Sozialpolitik (soziale Sicherung, Bildungs-, Gesundheitspolitik usw.), die sich als ein neues Politikfeld des Staates in Folge der Industriellen Revolution mit dem Ziel entwickelte, (im Markt) benachteiligte Bevölkerungsgruppen in ein soziales Netz zu integrieren. Heutzutage gehört die allgemeine Sozialpolitik zu den Hauptfunktionen des modernen Staates und ist untrennbar vom ethischen Imperativ seiner Mitverantwortung für die Förderung der Chancengleichheit und somit für die Durchbrechung des Reproduktionsprozesses von Armut.

Zum anderen zwingt der für Entwicklungsländer charakteristische Missstand gravierender sozialer Gegensätze und verbreiteter Armut den Staat in solchen Gesellschaften zur Wahrnehmung einer weiteren Sozialaufga-

be, die auf den Abbau extremer sozialer Unterschiede und die staatliche Gewährleistung des Existenzminimums für alle Gesellschaftsmitglieder orientiert ist. Auf der *Policy*-Ebene können hierbei vom Staat verschiedene Instrumente eingesetzt werden, etwa die Konzipierung eines Steuersystems, das durch eine bestimmte Belastungsstruktur die Einkommensumverteilung fördert, oder die Entwicklung von Armutsbekämpfungsprogrammen, die auf die Armutsgruppen fokussiert sind.

Der sozialpolitische Ansatz einer Regierung lässt sich jedoch nicht nur anhand der Sozialpolitik und des Einsatzes anderer sozialausgleichender Instrumente bestimmen, sondern auch in Bezug auf die sozialen Auswirkungen ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen (etwa im Bereich der Beschäftigungspolitik, da Arbeitslosigkeit kausal mit Massenarbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern verbunden ist) und nicht zuletzt ihrer Nicht-Entscheidungen.

Im Kern kann der mehrdimensionale Begriff “soziale Gerechtigkeit” als Verteilungsgerechtigkeit (*iustitia distributiva*) umschrieben werden. Der Anwendungsbereich der distributiven Gerechtigkeit ist nicht die Rechtsordnung, sondern der gesellschaftliche Raum der Produktion und Distribution sozialer Güter (Kersting 1999: 47). Die Ausprägung sozialer Gerechtigkeit bzw. proportionaler oder geometrischer Gleichheit basiert einerseits auf dem oben behandelten dreieckigen Objektbereich, denn sie hängt gleichzeitig vom Ausmaß der sozialen Ungleichheit, der Distanz zwischen der realexistierenden sozialen Lage und der normativen Vorstellung eines Existenzminimums sowie von dem allgemeinen Entwicklungsstand der Gesellschaft ab. Andererseits thematisiert das Konzept die Rolle des Staates in seiner Aufgabe, für eine integrale, gerechte sozioökonomische Entwicklung aller Gesellschaftsmitglieder zu sorgen.

Gemäß der Operationalisierung des Begriffs analysieren wir im Folgenden die Entwicklung der Armut, der Einkommenskonzentration und der Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren und ihre wechselseitigen Effekte als Indikatoren für die soziale Ungleichheit und die soziale Lage. Im Kontext der wohlfahrtsstaatlichen Intervention des Staates konzentrieren wir uns des Weiteren auf die Sozialausgaben, ihre Höhe und Zusammensetzung, sowie auf die *policies* der Umverteilung, Armutsbekämpfung und allgemeinen sozialen Sicherung.

2. Allgemeine sozioökonomische Daten

“Arme Leute in einem reichen Land” lautet die Überschrift eines Berichtes der Weltbank (TWB 2000), die – und es sei hier vorausgeschickt – so traurig wie präzise die soziale Lage in Argentinien in knappen Worten fasst. Argentinien ist nicht nur ein reiches Land im Hinblick auf seine natürlichen Ressourcen; es hat in historischer Perspektive unter Berücksichtigung zahlreicher Entwicklungsindikatoren einen günstigen Rangplatz in Lateinamerika eingenommen und auch in den 1990er Jahren eine beachtliche ökonomische Entwicklung erfahren.

Traditionell gehört Argentinien zu den fortschrittlichsten Ländern der Region. Es zeichnet sich durch das höchste BSP/Kopf (1997 US-\$ 8.950) im Subkontinent und eine vergleichsweise homogene Gesellschaft aus. Die breiten Mittelschichten haben in der Sozialgeschichte des Landes als Dämpfer sozialer Konflikte fungiert und großen politischen Einfluss gehabt (Mora y Araujo 1991: 214). In wohlfahrtsstaatlicher Hinsicht ist Argentinien zusammen mit Chile und Uruguay in die Kategorie der ‘Pioniernationen’ der Sozialpolitik einzuordnen (Mesa-Lago 1978). Bereits in den 1920er und 1930er Jahren führten diese drei wirtschaftlich vergleichsweise fortgeschrittenen Länder Sozialversicherungen ein. Schützten diese anfangs nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung, so dehnten sie sich später zunächst durch eine vertikale, den Leistungskatalog betreffende, dann durch eine horizontale, die Berufsgruppen ansprechende Erweiterung der Sicherungssysteme auf breitere Gesellschaftsschichten aus (Thibaut/Sottoli 1997). So entstand ein sozialpolitisches System, das im Hinblick auf seine Reichweite, Aufwendungen und Ergebnisse (etwa hinsichtlich sozialer Indikatoren wie Alphabetisierung, Lebenserwartung, Kindersterblichkeit) an der Spitze der lateinamerikanischen Länder lag (Sottoli 1999: 240f.).

Nach dem so genannten verlorenen Jahrzehnt der 1980er Jahre konnte das Land sich von der chronisch galoppierenden Inflation befreien und seine Wirtschaft in relativ stetigen Raten wachsen. Für den ökonomischen Erfolg war die in der ersten Hälfte der 1990er Dekade unternommene – entscheidende wie unabdingbar notwendige – wirtschaftspolitische Wende von einer gescheiterten sektoral binnenmarkt- und staatszentrierten Entwicklungsstrategie hin zu einer offeneren, marktorientierten, produktiveren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaftsmodell verantwortlich. Der stabilisierungspolitische Durchbruch kam im Februar 1991 unter der (seit dem Regimewechsel zweiten demokratischen) Regierung Carlos Menems mit dem Amtsantritt von Domingo Cavallo als neuem Wirtschaftsminister und der Verabschie-

derung seines Stabilisierungsplanes (Sottoli 1999: 238). Seine Grundmaßnahme bestand in der Koppelung der Landeswährung zu einer 1:1-Parität an den US-Dollar (*Ley de Convertibilidad* vom 1. April 1990), abgesichert durch Devisenreserven der Zentralbank. Durch dieses Programm sieht sich der Staat seither zur Währungsdisziplin gezwungen und somit verhindert, sein Defizit – wie einst üblich – mit Inflation, d.h. mit Geldschöpfung zu finanzieren. Weiterhin beinhaltete der Plan u.a. Maßnahmen zur Außenöffnung und Liberalisierung der Ökonomie (Zollsenkungen), zur Sanierung des Haushaltes, zu Privatisierungen, Steuer- und Rentensystemreform. Dieser drastische Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik Argentiniens, der den dritt-rigorosesten Übergang zum Neoliberalismus in Lateinamerika darstellte (Thibaut 1996: 247; Sottoli 1999: 238), brachte als eindeutige makroökonomische Ergebnisse die Bewältigung der endemischen Inflation (unter 1% jährlich bis zur Aufgabe der Dollar-Parität im Januar 2002), ein relativ stetiges Wachstum der Wirtschaft (1990-1998 von jährlich 5,6%) und des BSP/Kopf (um 34,5%), die Vervierfachung des Außenhandels, den Anstieg der Investitionen (um 175%) und die drastische Verringerung des Staatsdefizits.

Die empirischen Daten zur sozialen Lage und sozialen Ungleichheit in den 1990er Jahren zeigen aber – im Kontrast zu den makroökonomischen Variablen – eine suboptimale bis negative Sozialentwicklung. Sie offenbaren die Koexistenz zweier dichotomischer Sozialwirklichkeiten, eine komplexe Geographie des *human development*.

3. Armut

Armut ist – wie wir oben feststellten – ein zentraler Indikator für die soziale Lage und Entwicklung eines Landes, eine wesentliche Dimension des Konzepts sozialer (Un-)Gerechtigkeit. Die Entwicklung der Armut in Lateinamerika in den 1990er Jahren weist bedeutende länderspezifische Unterschiede auf, sowohl hinsichtlich ihrer Größe als auch ihrer Dynamik (CEPAL 2000). Im Allgemeinen konnte zwischen 1990 und 1997 eine Reduktion von fünf Prozentpunkten, von 41% auf 36% beobachtet werden. Diese positive Entwicklung war jedoch zum einen unzureichend, um den Armutszuwachs der 1980er Jahre (von 35% auf 41%) zu kompensieren. Zum anderen erfuhr diese Tendenz 1998-1999 aufgrund der wirtschaftlichen Rezession im Gefolge der Asienkrise in vielen lateinamerikanischen Ländern eine Verlangsamung, in einigen sogar eine Wendung in die entgegengesetzte Richtung. In absoluten Zahlen sind die Länder zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit der schlimmsten Armutssituation in der Geschichte des Subkontinents konfron-

tiert: 224 Mio. Menschen sind arm (ebd.), im Vergleich zu 120 Mio. im Jahre 1970.² Lateinamerika weist zugleich unter allen Dritte-Welt-Regionen die höchste soziale Ungleichheit auf.

Im Zeitraum 1990-1997 ist die Armut in 11 von 14 lateinamerikanischen Ländern zurückgegangen. Argentinien gehört aber zur abweichenden Trias. In der Tat trug die positive Wirtschaftsentwicklung in Argentinien in der ersten Hälfte des Jahrzehnts zur Armutsreduktion bei. Lag die Armutsrate 1990 – nach ihrem stetigen Wachstum in den 1980er Jahren – landesweit bei 40%, ging sie 1994 auf 22% zurück. Ab 1995 setzte jedoch ein Prozess steigender Armut ein,³ der zusammen mit einem Zuwachs der Einkommenskonzentration und der Arbeitslosigkeit Ende der 1990er Jahre zu einer erheblichen Verschlechterung der sozialen Lage und Ungleichheit breiterer Bevölkerungsgruppen führte.

Heute betrifft die (Einkommens-)Armut⁴ in Argentinien 36,1% der Bevölkerung, d.h. absolut 13,2 Mio. Menschen. In extremer Armut⁵ leben 8,3% der Argentinier, also mehr als 3 Mio. Menschen. Bei den Minderjährigen ist das Problem noch dramatischer: In Argentinien leben 45% der Kinder zwischen 0 und 14 Jahren in armen Verhältnissen. Es handelt sich um 4,5 Mio. Kinder, denen monatlich weniger als US-\$ 100 zur Verfügung stehen. 10,3% der Kinder leben in extremer Armut, d.h. 1.030.000 Kinder von weniger als 14 Jahren rechnen mit weniger als US-\$ 45 pro Monat, was ein dramatisches Unterernährungsrisiko in sich birgt (López 1999). Die Armutsproblematik schlägt sich bei den Minderjährigen besonders stark nieder, da ärmere Familien entsprechend kinderreicher sind.

Der Kontrast zwischen den positiven ökonomischen Daten und den Daten zur sozialen Entwicklung nährt die Frage, wer denn vom Wirtschaftswachstum profitiert hat. Indirekt haben in der Tat alle Gesellschaftsgruppen aus dem Wirtschaftswachstum Nutzen ziehen können. Einen direkten positiven Effekt als Steigerung des eigenen Realeinkommens gab es allerdings nur für die an der Spitze der Gesellschaftspyramide befindliche Sozialschicht. In

² Diese Armutseinschätzung basiert auf der "Einkommensmethode", die von CEPAL angewandt wird.

³ Dies geschah auch in anderen Ländern der Region und hat sich sogar in vielen im Jahr 1997 wiederholt, was den engen Zusammenhang zwischen Armuts- und Wirtschaftsentwicklung eindeutig zum Ausdruck bringt.

⁴ Einkommensarmut entspricht weniger als monatlich US-\$ 500 für einen vier Mitglieder großen Haushalt.

⁵ Extreme Einkommensarmut entspricht weniger als monatlich US-\$ 240 für einen vier Mitglieder großen Haushalt.

den 1990er Jahren ist die Einkommenskonzentration so enorm gestiegen, dass diese Periode die höchste Regression in der Geschichte des Landes aufweist.

Tabelle 1: Armut und extreme Armut nach Provinzen für das Jahr 1999

Provinz	Bevölkerung	Anzahl der Menschen in extremer Armut	Anzahl der Menschen in Armut	Anteil der Menschen in Armut in %	Anzahl der Kinder ¹ in extremer Armut	Anzahl der Kinder* in Armut
Jujuy	594.117	104.564	332.111	55,89	41.825	116.238
Salta	7.044.973	173.915	584.139	55,89	73.566	204.448
Tucuman	1.278.216	214.966	714.522	55,89	89.986	250.082
Catamarca	312.269	54.959	174.530	55,89	21.983	61.085
Santiago del Estero	720.982	116.892	403.028	55,89	50.756	141.059
Formosa	492.513	85.592	208.187	42,27	32.236	76.365
Chaco	940.901	156.889	529.136	56,23	70.755	188.697
Corrientes	909.207	150.930	510.975	56,20	68.372	182.341
Misiones	972.672	172.862	500.341	51,43	73.144	195.069
La Rioja	273.471	29.261	130.445	47,69	13.114	45.655
San Juan	574.053	51.423	233.823	40,73	24.569	95.838
San Luis	354.959	37.980	149.315	42,06	15.192	59.260
Mendoza	1.588.091	129.925	717.519	45,18	67.970	265.131
La Pamapa	301.466	17.786	89.836	29,80	7.114	31.442
Neuquen	540.384	30.402	161.034	29,79	12.752	56.361
Río Negro	606.575	33.433	178.971	29,50	14.173	62.639
Chubut	438.236	23.417	130.594	29,79	10.166	45.707
Santa Cruz	201.642	11.896	60.089	29,79	4.758	21.031
Tierra del Fuego	109.988	6.379	32.779	29,79	2.5551	11.472
Santa Fe	3.068.765	214.707	1.107.824	36,0	101.882	387.738
Entre Ríos	1.104.836	81.707	398.844	36,09	36.680	139.595
Cordoba	3.059.115	213.906	1.104.300	36,00	101.562	386.519
Buenos Aires (Provinz)	5.063.719	380.288	1.628.002	32,15	168.115	639.800
Buenos Aires (Großraum)	12.027.764	651.665	3.124.134	25,9	288.666	1.233.446
Landesweit	36.578.358	3.145.738	13.204.478	36,10	1.030.000	4.500.000

* Kinder von 0 bis 14 Jahren.

Quelle: Equis 1999.

4. Einkommenskonzentration

War in den 1980er Jahren in erster Linie die hohe Inflation für die Armutszunahme verantwortlich, ist dieses Problem in den 1990er Jahren hauptsächlich auf die gewachsene Einkommenskonzentration, die erhöhte Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung zurückzuführen, mit denen sich ungleich stärker bestimmte Gesellschaftsgruppen konfrontiert sahen. Ab 1995 verschlechterte sich in Argentinien das durchschnittliche Einkommen aller Gesellschaftsgruppen bis auf dasjenige der 20% höchsten Einkommensbezieher, was zu einer erheblichen Verschärfung der sozialen Ungleichheit führte. Während 1990 der argentinische Gini-Koeffizient⁶ bei 0,42 lag, stieg er in den folgenden neun Jahren auf 0,45 an, so dass er sich dem lateinamerikanischen Durchschnitt (0,49) annäherte. In dieser Zeit erhöhte sich die Kluft zwischen dem jeweils reichsten und ärmsten 10% der Bevölkerung, die 1999 23,7% betrug, um 57%. Bekam 1990 das ärmste 10% der Bevölkerung 2,1% und das 10% reichste 33,6% der Gesamteinkommen, lagen 1999 diese Anteile bei 1,5% bzw. 36,7% (Equis 2000).

Tabelle 2: Einkommensverteilung im Großraum Buenos Aires

August	Anteil am Volkseinkommen nach Gesellschaftssektor				
	ärmster 20,0%	mittel-niedriger 20,0%	mittlerer 20,0%	mittel-höherer 20,0%	höchster 20,0%
1998	4,2%	8,9%	13,4%	20,3%	53,2%
1999	3,9%	8,2%	12,9%	19,8%	55,2%

Quelle: INDEC 1999.

**Tabelle 3: Durchschnittliches Einkommen im Großraum Buenos Aires
(Varianz August 1998/99)**

Durchschnittlich monatliches Einkommen in US-\$										
5- 150	151- 210	211- 300	301- 386	387- 450	451- 560	561- 700	701- 934	935- 1.500	1.501- 35.000	Durchschnitt
-10,4	-2,1	-7,2	-8,6	-4,8	-4,5	-2,5	-3,0	-0,3	+4,9	-0,4

Quelle: INDEC 1999.

⁶ Der Gini-Koeffizient bewegt sich zwischen 0 und 1. Je näher der Wert an 1 grenzt, desto mehr Ungleichheit.

Die Änderungen im Ausmaß sozialer Ungleichheit wurden hervorgerufen durch ökonomische Ursachen wie u.a. die Beschäftigungsstruktur nach Wirtschafts- und Berufszweigen, die Höhe der Arbeitslosigkeit und die Einkommensentwicklung, aber auch durch andere soziodemographische Faktoren wie etwa die Alters- und Familienstruktur (Frenkel/González Rozada 2000). Der Übergang von der importsubstituierenden Entwicklungsstrategie zu einem nach außen orientierten Wirtschaftsmodell hatte – zumindest kurzfristig – negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Der technologische Wandel hat insofern zur Ungleichheit beigetragen, als er den Einkommensabstand zwischen hoch- und wenig qualifizierten Arbeiten vergrößert hat.

Der Zusammenhang zwischen Einkommensverteilung und Armut wird in einer Einschätzung der Weltbank (2000) deutlich. Ihr zufolge hätte die Armut 1998 vier Prozentpunkte niedriger gelegen, wenn die Einkommenskonzentration auf dem Niveau des Jahres 1990 stabil geblieben wäre.⁷ Die zunehmenden Einkommensunterschiede sind wiederum im großen Maße Ergebnis von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die die niedrigeren Gesellschaftsgruppen weitaus stärker betreffen.

**Tabelle 4: Entwicklung der Einkommensverteilung
der beschäftigten Bevölkerung**

Zehntel	Anteil am Volkseinkommen		
	1991:1	1994:1	1998:1
1	2,10	2,06	1,71
2	5,90	5,82	5,09
3	10,60	10,60	9,56
4	16,15	16,27	14,91
5	22,79	22,88	21,28
6	30,24	30,62	28,87
7	39,57	39,99	38,13
8	51,16	51,48	49,49
9	66,77	66,96	65,08
10	100,00	100,00	100,00
Gini-Koeffizient	0,423	0,420	0,456

Quelle: Frenkel/González Rozada 2000.

⁷ Die Einschätzung erfolgt auf der Basis der Daten zur städtischen Armut. Da Argentinien zu 89% städtisch ist, sollte dies keine entscheidende methodologische Abweichung darstellen.

Trotz alledem hat die Armut auch Teile der Mittelschichten erfasst und darin liegt das eigentliche Novum der Sozialentwicklung im Argentinien der 1980er und 1990er Jahre. Zu der traditionellen "strukturellen Armut", die für lateinamerikanische Verhältnisse in Argentinien historisch relativ niedrig gewesen ist, kamen die so genannten "neuen Armen". Dabei handelt es sich um aus den mittleren Gesellschaftsschichten stammende Bevölkerungsgruppen, für die sich aufgrund der Verschlechterung ihres Realeinkommens der Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen erschwerte. Die "neuen Armen", d.h. die "Verlierer" einer absteigenden sozialen Mobilität (Svampa 2000: 34), leben möglicherweise in Wohnungen mit angemessener Infrastruktur (fließendes Wasser, Abwasserkanalisation usw.), die sie in früheren Jahren haben beziehen können. Nunmehr fehlt es ihnen aber an einem Mindestgehalt, um die Grundbedürfnisse decken zu können. Durch die Entstehung der neuen Armen ist das Universum der Armut somit nicht nur größer geworden, sondern auch heterogener. Weist die strukturelle Armut erwartungsgemäß eine gewisse Stabilität bezüglich ihres Niveaus und ihrer Verortung auf, variiert die Gruppe der neuen Armen hingegen stark in ihrem Ausmaß, was auf ihre hohe Empfindlichkeit gegenüber den Schwankungen des Realeinkommens zurückzuführen ist (Beccaria/López 1996). Sie ist aber auch sehr heterogen hinsichtlich ihrer kulturellen und ökonomischen Entstehungsmerkmale sowie der geographischen Verteilung, was eine Fokussierung zum Zwecke ihrer Bekämpfung entsprechend erschwert.

5. Arbeit und Arbeitslosigkeit

Arbeit ist die Haupteinnahmequelle der Familien und somit Grundlage für ihre Lebensbedingungen. Zwar wird allgemein anerkannt, dass sich das Wirtschaftswachstum auf die Entstehung von Arbeitsplätzen förderlich auswirkt. Es sichert aber für sich alleine keine gleichmäßige Verteilung der positiven Effekte auf alle Gesellschaftsschichten, da es auch vom Wachstumsmuster und der Beschäftigungsstruktur abhängt, ob die soziale Ungleichheit und die Armut reduziert werden.

Für Lateinamerika ließ sich in den 1990er Jahren eine Zunahme der Beschäftigung beobachten, die aber unter der Wachstumsrate der Erwerbsfähigen blieb. Dementsprechend stieg die Arbeitslosigkeit (von 5,7% der aktiven Bevölkerung im Jahr 1990 auf 6,1% im Jahr 1993 und später noch auf 7,2% im Jahr 1997). Hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur erfolgte das Beschäftigungswachstum in Lateinamerika hauptsächlich im Privatsektor der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die vom ausländischen Wettbe-

werb verschont blieben. Etwa die Hälfte der neugeschaffenen Arbeitsplätze entstand im Bereich der Lohnarbeit, wobei ein Drittel auf die Arbeit auf eigene Rechnung (*cuentapropistas*) entfiel (Weller 2000: 3). Im öffentlichen Sektor hingegen fand ein Abbau von Arbeitsplätzen (aufgrund von Privatisierungsprozessen und restriktiveren Haushaltspolitiken ist sein Anteil zwischen 1990 und 1996 von 15,3% auf 13% zurückgegangen) und im Bereich des unter dem Importdruck stehenden Produktionssektors statt (Tokman/Martínez 1999).

Dies gilt auch für Argentinien, wo nicht nur – trotz einer positiven Entwicklung der Lohnarbeit – die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zugenommen hat, sondern auch die Arbeitsbedingungen sich eindeutig verschlechtert haben. Der Anteil der Lohnabhängigen ohne Arbeitsvertrag (und dementsprechend ohne soziale Sicherung) an der gesamten Lohnarbeit ist im Zeitraum von 1990-1996 um elf Prozentpunkte gestiegen. Landesweit wurden 47% der neuen vertragslosen Lohnarbeitsplätze in den größeren Unternehmen registriert, die etwa im gleichen Maße das per Arbeitsvertrag gebundene Personal reduziert hatten. Der Zuwachs der Arbeitsstellen mit Arbeitsvertrag erfolgte ausschließlich im Rahmen temporärer Beschäftigung (eher niedriger Qualifikation), die sich zusammen mit der vertragslosen Beschäftigung um zwölf Prozentpunkte erhöhte (Tokman/Martínez 1999). Für die Hauptstadt Buenos Aires (Großraum) lässt sich eine ähnliche Entwicklung feststellen: Die Anzahl der Angestellten ging um 81.178 zurück, während der Anteil der Beschäftigten im informellen Sektor von 37,3 auf 38% anstieg (INDEC 1999 für die Periode 1998-1999).

**Tabelle 5: Entwicklung der Arbeitslosigkeit
als Anteil der Arbeitskraft landesweit**

Jahr	%
1980	2,01
1985	6,10
1988	6,30
1989	7,60
1990	7,50
1991	6,50
1992	7,00
1993	9,60
1994	11,50
1995	17,50
1996	17,20
1997	14,90
1998	12,80

¹ Arbeitslosigkeit für das Jahr 1980 nur für Buenos Aires (Großraum).

Quelle: INDEC von EPH-Daten, Weltbank.

Zur Zunahme der Arbeitslosigkeit gesellt sich also ein Prozess der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in Form einer Informalisierung der Arbeit, eines Rückgangs des Lohnniveaus (um 6,3% für den Großraum Buenos Aires) und einer Verringerung der Arbeitsstundenzahl (durchschnittlich um 2,2% für den Großraum Buenos Aires), was zu der Paradoxie führt, dass während die makroökonomischen Indikatoren (Wirtschaftswachstum, Anstieg der direkten Auslandsinvestitionen, niedrige Inflationsraten, Zunahme des Außenhandels usw.) eine positive Entwicklung signalisieren, die ökonomische Unsicherheit größerer Bevölkerungsteile sehr stark wächst.

Auf die Frage, "Welches halten Sie für das schwerwiegendste Problem in der argentinischen Hauptstadt?" nannten im Jahr 2000 rund 18% der befragten *Porteños* die Arbeitslosigkeit an erster Stelle; nur übertroffen vom Problem der Kriminalität bzw. Unsicherheit (48%) (*Unión para la Nueva Mayoría*, März 2000). In der zweiten Hälfte der 1990er Dekade lag die Zahl der Arbeitslosen nie unter 1,5 Mio. Sie betrug im Juli 1999 sogar 1.871.000 Personen, d.h. 14,5%. Werden die Unterbeschäftigten mitberücksichtigt, d.h. diejenigen, die weniger als 35 Wochenstunden arbeiten, dann betrifft das Problem mangelnder Einkünfte aus Arbeit 28%, also mehr als ein Viertel der Bevölkerung (*La Nación* 10.07.1999). Die soziale Auswirkung wachsender Arbeitslosigkeit verdeutlicht der Tatbestand, dass sich seit 1991 der Anteil

von Haushalten mit arbeitslosem männlichen oder weiblichen Haupternährer verdreifacht hat (Kritz 1999).

Der Arbeitsplatzverlust ist in Argentinien mit einer hohen sozialen Hilfslosigkeit verbunden: Die Arbeitslosenversicherung erfasst lediglich 5% der Betroffenen. Dies liegt hauptsächlich daran, dass vier von fünf Arbeitslosen dem informellen Sektor entstammen oder Neulinge auf dem Arbeitsmarkt sind. Hinsichtlich einer Kehrtwende geben Umfrageergebnisse wenig Anlass zu Hoffnung: Beinahe die Hälfte der Bürger sieht für die Zukunft eine noch höhere Arbeitslosigkeit voraus, 35% erwartet keine Veränderung. Im Kontext zunehmender Arbeitslosigkeit und fallender Löhne hätten sich dann – zusammen mit den höchsten Einkommen – nur Dividenden und Kapitalerträge verbessert, Einkünfte also, über die in viel größerem Maße höhere Gesellschaftsschichten verfügen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Rückgang der Arbeitsplätze kein spezifisch argentinisches Problem ist, sondern einer allgemeinen Tendenz entspricht und z.T. als Folge der Globalisierung angesehen werden kann. Dessen ungeachtet kann festgestellt werden, dass in Argentinien trotz Wirtschaftswachstum und Produktivitätsfortschritt die Arbeit ihren Stellenwert als sozialer Integrationsmechanismus einbüßt. Während das Wirtschaftswachstum in Lateinamerika unter denjenigen Faktoren, die die Nachfrage nach Arbeitskräften beeinflussen, nach wie vor der entscheidende Faktor ist, stellt Argentinien (neben Peru) eine Ausnahme dar: Hier wirkten sich die zu Beginn des Jahrzehnts zügig durchgeführten Reformen negativ auf die Arbeitsmarktentwicklung aus (Weller 2000: 6f.).

6. Sozialausgaben und Sozialpolitik

Nach dem Rückgang der Sozialausgaben pro Kopf in Lateinamerika während der 1980er Jahre sind diese zwischen 1990-1991 und 1996-1997 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 5,5% um 38% (von US-\$ 331 auf US-\$ 457) gestiegen. In den letzten Jahren hat sich diese Entwicklung jedoch etwas verlangsamt, was u.a. in einer jährlichen Wachstumsrate von nurmehr 3,3% sichtbar wird. In 14 von den 17 von *Panorama Social* (CEPAL 1998) berücksichtigten Ländern wurde in den 1990er Jahren ein Anstieg der Sozialausgaben pro Kopf registriert. Argentinien gehört hierbei zur Gruppe der Länder mit einer schwachen Zunahme der Sozialausgaben. Dabei ist Argentinien historisch gesehen in die Kategorie der Länder mit den höchsten Sozialausgaben einzuordnen und wies für 1996/97 sogar den Spitzenwert von Sozialausgaben pro Kopf in Lateinamerika auf. Hinsichtlich der

Sozialausgaben als Anteil des BSP rangiert es an fünfter Stelle (CEPAL 1999). Zwar ist der Anteil am BSP, der für soziale Programme verwendet wird, auf 18% gestiegen, dieser Zuwachs lässt sich jedoch zu zwei Dritteln allein durch das Wirtschaftswachstum erklären (CEPAL 1999). Somit handelt es sich weniger um eine aktive Politik als um eine unbeabsichtigte Nebenfolge bzw. eine erfreuliche Begleiterscheinung der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Höhe der Sozialausgaben, ob in absoluten oder relativen Zahlen, sagt jedoch wenig darüber aus, wie die Sozialproblematik begriffen wird und welche Lösungsalternativen entsprechend entwickelt und umgesetzt werden. Erst eine differenziertere Betrachtung offenbart eine Entwicklung der Konzepte und *policies* im sozialen Bereich.

Historisch war die Sozialpolitik in Argentinien durch die hybride Kombination von *sozialer Sicherung* und *sozialer Sicherheit* gekennzeichnet. Die *soziale Sicherung* bestand in der Bereitstellung von Sozialleistungen gegen Beiträge der Versicherten auf der Basis vorkalkulierter Risiken. Beispiele hierfür sind das Rentensystem und die gewerkschaftlich verwalteten Krankenkassen (*obras sociales*). Das System der *sozialen Sicherheit* besteht hingegen in der universellen und kostenfreien Gewährung bestimmter Sozialleistungen an alle Gesellschaftsmitglieder (Rodríguez Larreta/Robredo 1999: 47). Dies ist im öffentlichen Bildungs- und Gesundheitssystems der Fall.

In der Aufbauphase des argentinischen Sozialsystems (den 1940er und 1950er Jahren) spielten die *políticas asistenciales* (Sozialhilfeprogramme) im Rahmen einer integrierten Gesellschaft mit relativ günstigen ökonomischen Bedingungen (niedrige Arbeitslosigkeit u.a.) und einem in das Wirtschaftssystem stark intervenierenden Staates eine Nebenrolle. Die traditionelle Sozialpolitik fand ihr institutionelles Korrelat lediglich in den autonomen Ministerien für Gesundheit und Bildung (ebd.). Die ab den 1960er und verstärkt ab den 1970er Jahren stetig sich verschlechternden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen brachten aber die strukturellen Schwächen dieses Wohlfahrtsmodells ans Licht, das in organisatorischer Hinsicht sehr fragmentiert, stark zentralisiert und bürokratisch war (Sottoli 1999: 241).

Die makroökonomische Instabilität der 1980er Jahre verschärfte die Effizienzprobleme und finanziellen Defizite des Sozialsystems. Bestes Beispiel hierfür bildet die Krise des staatlichen Rentensystems, die auf demographische, ökonomische und politisch-institutionelle Faktoren zurückzuführen ist und zu dem Ergebnis führte, dass die gesetzliche Altersversicherung keine Aufrechterhaltung des im Berufsleben erzielten Lebensstandards mehr ge-

währleistete. Vielmehr waren zusätzliche Lebensersparnisse der alleinige Ausweg, um einer erheblichen Verschlechterung des Lebensniveaus (bis hin zur Gefährdung des Existenzminimums = Altersarmut) zu entgehen (Nohlen/Zilla 2000).

Die Zunahme der Armut und die Wiederkehr der Demokratie führten zur Konzipierung und Implementation auf bedürftige Gesellschaftsgruppen fokussierter Sozialprogramme, die zunächst eine – von den universellen Sozialpolitiken verschiedene – kompensatorische Aufgabe erfüllten. Als typisches Beispiel kann das unter der Regierung Raúl Alfonsín (UCR 1983-1989) eingeleitete nationale Ernährungsprogramm (*Programa Alimentario Nacional*, PAN) erwähnt werden.

Im Kontext des Rückzugs und der Verkleinerung des Staates und der Reduktion der öffentlichen Ausgaben entstand in den 1990er Jahren – als Reaktion auf die sozialen Kosten der Inflation und der (makroökonomisch erfolgreichen) Strukturanpassungsprogramme – der programmatische Begriff der “Armutsbekämpfung” (*combate a la pobreza*), verwirklicht in spezifischen, zielgruppenorientierten (*targeting*) Sozialpolitiken. Zunächst als konjunkturell lindernde Maßnahmen begriffen, sollten sie als Überbrückung bis zum Eintreffen des erhofften *Trickle-down*-Effektes fungieren, d.h. bis zum Durchsickern der positiven Ergebnisse eines stetigen Wirtschaftswachstums, das nicht allein Wohlfahrtsgewinne für die oberen sozialen Schichten bewirkt, sondern auch die Lebensverhältnisse der Masse der Bevölkerung verbessert. So entstanden ab 1991 im Rahmen der traditionellen Institutionen – zu ihren jeweiligen herkömmlichen Aufgaben – zusätzliche fokussierte Sozialprogramme (etwa *Programa Federal de Solidaridad*, PROSOL; *Programa Materno Infantil y Nutrición*, PROMIN; *Plan Social Educativo*, PSE).

Die andauernde negative Sozialentwicklung und das Ausbleiben eines *Trickle-down*-Effektes führten im Argentinien der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zum Umdenken. Sie ließen es nicht mehr zu, die Sozialpolitik als provisorische Maßnahme einer kritischen Übergangsphase anzusehen. Armut und soziale Exklusion wurden nun als strukturelle Probleme verstanden. Dies hatte die Institutionalisierung der Sozialpolitik zum Zwecke der Professionalisierung sowie der Verbesserung des *policy*-Zyklus (etwa durch Errichtung von Evaluierungsinstanzen wie z.B. SIEMPRO: *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*) zur Folge und somit nicht zuletzt die Effizienzsteigerung von Sozialhilfeprogrammen. Im Regierungssystem führte die neue Hermeneutik der Sozialproblematik 1994 zur Einrichtung des der Präsidentschaft direkt unterstehenden (also in kei-

nem Ministerium angesiedelten) *Secretaría de Desarrollo Social* (Sekretariat für Sozialentwicklung). Eine weitere institutionelle Initiative war die Bildung des *Gabinete Social* (Sozialkabinett), geleitet zunächst vom Sekretär für Sozialentwicklung, dann vom Chef des Ministerialkabinetts. Es handelt sich um ein Kollegialorgan, bestehend aus Ministern des nationalen Kabinetts, deren Aufgabenbereich in umfassendem Sinne mit Sozialpolitik verbunden ist (Rodríguez Larreta/Robredo 1999: 47). Dadurch wird die regierungsinterne Harmonisierung und Koordinierung von Verhaben und Maßnahmen verschiedener Ressorts beabsichtigt. Neben der tradierten Sozialpolitik sind des weiteren andere Reformen eingeführt worden: u.a. die Dezentralisierung der Bildung (*Ley Federal de Educación*), die Reform des Rentensystems (im Jahr 1994, Kombination vom Umlage- und Kapitalisierungssystem) und die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und Senkung der Arbeitskosten (*Ley de Contrato de Trabajo*).

Diese konzeptionellen und institutionellen Veränderungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik ändern jedoch nichts an dem Tatbestand, dass im Argentinien der 1990er Jahre als Priorität Nr. 1 auf der politischen Agenda nichts anderes als die Konsolidierung des neuen Wirtschaftsmodells, d.h. die Vertiefung der Stabilisierungspolitik stand. So werden viele Dezentalisierungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialpolitik eher als der Entlastung des Zentralstaates dienend verstanden. Erst in der zweiten Hälfte des Jahrzehntes forcierte die dramatische Armutslage im Lande eine intensivere Beschäftigung mit der Sozialproblematik, die aber zu keinem bedeutenden Ressourcentransfer auf den sozialen Aufgabenbereich führte. Die Sozialausgaben können im Kontext knapper Einnahmen und großer Probleme, das Budget ausgeglichen zu halten, nicht beliebig gesteigert werden; ihre Höhe reicht aber bei weitem nicht aus, um der sozialen Problematik gerecht zu werden.

Außerdem gibt es auf bundesstaatlicher Ebene (d.h. unabhängig von der Sozialhilfe auf Provinz- und lokaler Ebene) eine Unmenge an Sozialprogrammen, die – unterschiedlichen Ressorts untergeordnet – sich zum Teil überlappen und enorm viele Ressourcen in Beratung und Bürokratie verschlingen.⁸ Es bestehen zahlreiche Organismen mit sozialpolitischen Kompetenzen, die aber sehr unterschiedliche Interessen und Auffassungen auf dem Gebiet vertreten. Beispielsweise sind die Ministerien für Gesundheit,

⁸ Rodríguez Larreta/Robredo (1999) identifizieren z.B. für das Jahr 1997 60 unterschiedliche Sozialprogramme von acht unabhängigen Institutionen. Im Jahr 2000 zählt Morales Solá (2000) 92 unterschiedliche Sozialprogramme.

Arbeit und Bildung keine dem Sekretariat für Sozialentwicklung gleichberechtigte Sprecher (Rodríguez Larreta/Robredo 1999).

Die in lateinamerikanischer Perspektive vergleichsweise großen – jedoch, wie gesagt, nicht ausreichenden – Etats für Sozialpolitik erreichen also die Bedürftigen nur in extrem suboptimalen Maße (z.B. Arbeitslosengeld < 5% der Arbeitslosen). Die unternommenen Reformen haben auch nicht in jedem Falle die Effektivitäts- und Transparenzprobleme gelöst. In diesem Zusammenhang kann das reformierte, halbprivatisierte Rentensystem genannt werden, das als Teil der sozialen Sicherung den sozialen Hauptausgabeposten des Staates darstellt. Eine Evaluierung des Rentensystems förderte u.a. zutage, dass 17.000 Verstorbene noch eine Rente beziehen, und dass 3.200 Verstorbene noch Sonderrenten erhalten. Als Mitglieder der öffentlichen Krankenversorgung für ältere Menschen (PAMI) tauchen noch 6.000 Verstorbene auf, aber auch 23.500 Menschen, die eigentlich die Bedingungen nicht erfüllen, um Anspruch auf die öffentlichen Zuwendungen zu haben. Des Weiteren gibt es 2.500 als beschäftigt angewiesene Personen, die gleichzeitig Arbeitslosengeld beziehen und 3.300 Fälle von parallelen Alters- und Sonderrenten. Dies alles bedeutet für den Staat nach Berechnungen von Joaquín Morales Solá Extrakosten von US-\$ 51 Mio. (Morales Solá 2000).

7. Die Herausforderung des Wachstums mit *Inklusion*

Die “dritte Welle” der Demokratisierung und die neoliberale entwicklungsstrategische Wende, die sich in den 1980er und 1990er Jahren über die lateinamerikanischen Länder ausbreiteten, haben zur politischen und wirtschaftspolitischen Homogenisierung der Region beigetragen. In Argentinien setzte außerdem nach dem Regimewechsel ein ideologischer Homogenisierungsprozess ein, im Sinne des Abbaus der starken politischen Polarisierung, die das vorautoritäre Parteiensystem historisch gekennzeichnet hatte. Die zunächst positive politische Entwicklung des redemokratisierten Argentiniens offenbarte sich nicht nur in den makroökonomischen Daten und der regelmäßigen Abhaltung kompetitiver Wahlen sowie verfassungsmäßigen Machtwechseln, sondern auch in der Steigerung der politischen Konsensbereitschaft, der Fähigkeit zu Dialog, Verhandlung und Kompromiss der politischen Akteure. Dieser zentripetale Trend auf der politischen Ebene spiegelte sich u.a. im Zustandekommen institutioneller Reformen (Beitrag De Riz/Nohlen in diesem Band) und in der verbreiteten Unterstützung für den wirtschaftspolitischen Kurs wider. In diesem Sinne ermöglichten die als wirt-

schaftliche Erfolge perzipierten Leistungen der Regierung von Carlos Menem seine Wiederwahl im Jahre 1995. Ebenso gewährten die Argentinier 1999 der ALIANZA, dem Bündnis aus UCR und FREPASO den Wahlsieg unter der Bedingung, dass am "Wirtschaftsmodell" nichts geändert würde und nur die bisher defizitäre Sozialpolitik aktiviert, neue Arbeitsplätze geschaffen sowie der Korruption im Staat und der Kriminalität auf den Straßen Einhalt geboten würden. Es entwickelte sich also so etwas wie ein Grundkonsens in der argentinischen Bevölkerung: Wirtschaftsliberalismus mit sozialem Antlitz.

Von einer Verwirklichung oder auch nur Annäherung an diese Vision kann in der Praxis jedoch keine Rede sein. Vielmehr führt das andauernde Fehlen dieser zum Wirtschaftswachstum zusätzlichen sozialen Komponente, das in der steigenden "sozialen" Ungleichheit und Armut auf dramatische Weise zum Ausdruck kommt, zu der Paradoxie, dass dem ideologischen bzw. politischen Homogenisierungsprozess ein Prozess wachsender sozialer und ökonomischer Polarisierung der Gesellschaft gegenüber steht, der sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in bedenklichem Maße beschleunigte.

Umfragedaten aus dem Jahre 2000 zufolge lagen trotz alldem der auf der sozioökonomischen Ebene sich fragmentierenden Gesellschaft noch relativ homogene Erwartungshorizonte, Interessen und Werte zu Grunde. Die offensichtlichen innergesellschaftlichen Brüche im Lebensstil schlugen sich danach nicht im selben Ausmaß auf die Ideenwelt unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen nieder, was u.a. eine Erklärung für die relativ hohe ideologische Homogenisierung darstellt. Nach einer Untersuchung von Gallup (Dez. 2000 in *La Nación*, 5.2.2001) bezog sich die leicht ausgeprägte Verschiedenheit der Meinungen quer durch die Sozialschichten eher auf die Auswahl der Mittel als auf den Inhalt selbst von Lösungsalternativen. Auf die Frage, was sie bevorzugen würden, eine "Soziale-Gerechtigkeit-policy" oder eine "Wirtschaftswachstums-policy", zeigten die Antworten der Angehörigen unterschiedlicher Sozialschichten eine ähnliche intrasektorale Verteilung. Die gleiche Tendenz ergaben die Antworten auf die Frage nach der Intervention des Staates: Gegen sie sprachen sich in allen Sozialschichten ca. 35% aus. Dafür waren hingegen 57,4% der Befragten der Schichten höherer Einkommen und 41,4% der ärmeren Schichten. Ähnlich verteilt waren die Meinungen über die Gewichtung zwischen Gleichheit und Freiheit. Für den größten Teil, der sich für "ein Land, das die Gleichheit sichert," aussprach, konnte keine Korrelation mit der sozioökonomischen Variable beobachtet werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Existenz einer Mehrheit, die

sich für mehr Gleichheit, zugleich aber für die Nichteinmischung des Staates erklärt. Verwunderlich ist auch, dass nicht gerade die so genannten “Verlierer” der neuen Wirtschaftspolitik diejenigen sind, die eine staatliche Intervention befürworten, wie vielleicht zu erwarten wäre. Auf die Frage “Was besorgt Sie mehr, die moralischen oder die wirtschaftlichen Probleme des Landes?” antworteten die Befragten erwartungsgemäß im Sinne einer stärkeren postmaterialistischen Orientierung bei den Sozialgruppen mit höheren Einkommen.

Die Untersuchung offenbarte also eine ziemlich hohe gesellschaftliche Homogenität, die durch die sozioökonomische Dualisierung der Gesellschaft, v.a. im Rahmen der alten Mittelschichten (Svampa 2000: 34), noch nicht bzw. nur leicht beeinträchtigt wurde.

Die steigenden Auswanderungswellen, die als ein weiterer Ausdruck sozialer Auflösung verstanden werden können, fungieren z.T. als Dämpfer sozialer Konflikte. Eine stark zunehmende Zahl von Argentinern wendet sich von ihrem Land ab und versucht, mittels des Nachweises ihrer europäischen (hauptsächlich spanischen und italienischen) Abstammung bei den entsprechenden Konsulaten einen ausländischen Pass zu erhalten. “Auswanderung” (*exit*) heißt für viele Bewohner⁹ des einstigen “Einwanderungslands der Hoffnung” die einzige Alternative zu der als aussichtslos angesehenen Lage Argentinien, die keine der beiden Großparteien (Radikalen vs. Peronisten) zu ändern fähig scheint.

Die zutiefst enttäuschten Bürgerinnen und Bürger Argentinien brachten ihre Unzufriedenheit mit den politischen Parteien bereits bei den Parlamentswahlen von Oktober 2001 eindeutig zum Ausdruck. Die leeren und ungültigen Stimmen bildeten die relative Mehrheit gegenüber den gültig abgegebenen Stimmen. Dies Ergebnis spiegelt zunächst eine Antiparteienstimmung wider. Vor dem Wahltag war die Initiative und die Aufforderung seitens gesellschaftlicher Gruppen laut geworden, an den Wahlen zwar teilzunehmen (in Argentinien besteht Wahlpflicht), jedoch mit einem *annullierten* Stimmzettel. Dadurch wird nicht nur keine Partei gewählt, sondern auch verhindert, dass die leeren (gültigen) Stimmzettel den Parteien entsprechend ihren Stimmenanteilen zugerechnet werden und somit als Grundlage für die staatliche Parteienfinanzierung mitzählen.

Eine differenzierte Betrachtung bringt aber ans Licht, dass diese Parteienverdrossenheit an ganz konkrete Parteien adressiert ist bzw. dass nicht die

⁹ Nach Daten von *El País* (31.12.2000) gibt 30% der Argentinier an, auswandern zu wollen.

Rolle von Parteien im politischen System grundsätzlich in Frage gestellt wird. Heutzutage wird in Argentinien (im klaren Gegensatz zu früheren Dekaden) die unabdingbare politische Funktion von Parteien im demokratischen Kontext anerkannt. Das "parteienfeindliche" Wahlverhalten richtet sich eher gegen die realexistierende politische Klasse Argentiniens und ist bei den reicheren Sozialschichten stärker ausgeprägt. Auf die Frage, ob sie sich neue politische Parteien wünschten, gaben 47% der Befragten der höheren Sozialschichten eine affirmative Antwort, bei den niedrigeren Schichten lediglich 29%. Von dieser letzteren Bevölkerungsgruppe wird eindeutig eine personelle Erneuerung der etablierten politischen Parteien bevorzugt.

In diesem Sinne und spätestens seit dem Ausbruch der Protestaktionen zum Jahreswechsel 2001-2002, die als Katalysator der argentinischen Krise fungierten und Fernando de la Rúa (UCR) – und dann die folgenden drei (Interims-)Präsidenten (PJ)¹⁰ – zum Rücktritt zwangen, ist die Sorge um die soziale Frage zur Sorge um die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Integration geworden, eines Phänomens von größter sowohl ethischer als auch pragmatischer Bedeutung (Rodríguez Larreta/Robredo 1999). Die als Einlenkungsversuch getroffenen wirtschaftlichen Maßnahmen der Regierung De la Rúa, die nicht nur einen (möglicherweise zu diesem Zeitpunkt unvermeidlichen) Eingriff in den (Finanz-)Markt, sondern auch in die Eigentumsrechte vor allem der längst überstrapazierten Mittelschichten bedeuteten, dürften deren Mobilisierung ausgelöst haben. Diese Maßnahmen waren der Tropfen, der das Fass des Unmuts zum Überlaufen brachte.

Zweifelsohne befindet sich das demokratische Institutionensystem Argentiniens auf dem Prüfstand. Hervorzuheben ist freilich, dass inmitten dieser tiefen politischen und sozioökonomischen Krise des Landes ein (militär-) autoritärer Rückfall nach wie vor auszuschließen ist. Es ist aber auch nicht allein der argentinische Präsidentialismus, der nun den Beweis liefern muss, dass sich 'auch' in seinem institutionellen Rahmen krisenhafte Situationen überwinden lassen. Es ist vielmehr die Stunde der politischen Elite Argentiniens: Es sind die Entscheidungsträger, die nun von den institutionellen Kompetenzen im Hinblick auf einen gangbaren – und nachhaltigen – Aus-

¹⁰ Argentinien hat innerhalb von zwölf Tagen fünf Präsidenten im Amt erlebt, wenn man die Präsidenten von Senat und Abgeordnetenkammer, Puerta und Camaño, berücksichtigt, die jeweils für wenige Stunden kommissarisch an der Spitze des Staates standen. Zuletzt war Interimspräsident Rodríguez Saá zurückgetreten, weil ihm die meisten peronistischen Gouverneure die Gefolgschaft versagt hatten. Ihm folgte der Peronist Eduardo Duhalde, der zur Zeit und voraussichtlich bis September 2003 die Präsidentschaft inne hat.

weg Gebrauch machen müssen. Die ausgebliebenen (Staats-)Reformen, die aufgrund ihrer politischen Kosten verschoben wurden, sind nun wesentlich teurer und zugleich enorm dringender geworden. Die Argentinier müssen darüber entscheiden, welche Kosten sie für die Zukunft des Landes bereit zu zahlen sind und wie sie diese auf die Gesellschaft verteilen. Die politische Klasse wird als erste zur Kasse gebeten, um den Unmut der Bevölkerung zu lindern. Grundlegende Reformen haben aber weiter zu gehen. Die pro-institutionelle Haltung der Bevölkerung kann längerfristig nicht aufrechterhalten bleiben, wenn fast die Hälfte der Gesellschaft sozial wie ökonomisch peripher bleibt (60% der Argentinier lebt außerhalb des formellen Wirtschaftssystems), während eine Minderheit auf politischen und ökonomischen Privilegien beharrt.

Die Paradoxie ideologischer Homogenisierung bei gleichzeitiger sozio-ökonomischer Polarisierung verweist auf den unabweisbaren Zusammenhang von Demokratie und Entwicklung im Sinne sozialer Gerechtigkeit. In Argentinien ist es nicht zu der erhofften Gleichzeitigkeit und gegenseitigen Förderung gekommen, sondern zu einem Verhältnis der Ungleichzeitigkeit und grundlegenden Infragestellung der Zukunftsfähigkeit von Demokratie und Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung bedarf der Inklusion und der Multidimensionalität. Es handelt sich also um einen doppelten normativen Holismus: Der Entwicklungsprozess muss zum einen möglichst alle Gesellschaftsmitglieder umfassen, unter Einschluss auch der zukünftigen Generationen, wie im Konzept nachhaltiger Entwicklung betont wird. Zum anderen muss Entwicklung möglichst alle Dimensionen menschlicher Entwicklung einbegreifen. Von diesen Sollwerten ist Argentinien nicht nur weit entfernt, sondern auch auf dem Wege, sich immer weiter von ihnen zu entfernen.

Gewiss, makroökonomische *policies*, die zu Wirtschaftswachstum und niedrigen Inflationsraten führen, sind eine notwendige Voraussetzung für mehr soziale Gerechtigkeit. Nach Einschätzungen der Weltbank (TWB 2000) bedarf es einer kontinuierlichen jährlichen Wachstumsrate des BSP/Kopf von 1,8%, um in zehn Jahren die Armut um 35% verringern zu können. Dafür wird jedoch eine gleichmäßige Verteilung des Mehrprodukts unter allen Gesellschaftsschichten vorausgesetzt. Weder das eine noch das andere scheinen realistisch, ja das letztere möglicherweise dysfunktional für das Wirtschaftswachstum. Die säkulare Entwicklung zur “Verarmung der Leute in einem reichen Land” konnte bislang nicht gestoppt werden, weder die Regimewechsel (Militär vs. Zivil) noch die Machtwechsel (Radikale vs. Peronisten) haben die Verschärfung der sozialen Ungleichheit aufhalten

bzw. rückgängig machen können. Sie wird schwerlich umzukehren sein, wenn die sozialen Verwerfungen und die enttäuschten Erwartungen an die Demokratie die Vision einer besseren Zukunft des Landes zerstören.

Literaturverzeichnis

- Beccaria, Luis/López, Nestor (1996): "Sin trabajo". Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Centro de Estudios Nueva Mayoría (2000): Verschiedene verfügbare Umfragedaten in Internet unter: www.nuevamayoria.com.ar
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina 1998*. <www.cepal.cl>
- (1999-2000): *Panorama Social de América Latina, Síntesis*. <www.cepal.cl>
- (2000): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. (Documento para la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Mayo 2000, Santiago de Chile).
- Echart, María (2000): "La asistencia social: dádivas, incentivos". In: *Contribuciones*, 3/2000, Buenos Aires: KAS, S. 74-100.
- Equis (2000): "Ricos y pobres más separados (Equipos de Investigación Social)". In: *La Nación*, 26.5.2000, Buenos Aires.
- Fetscher, Iring (1992): "Menschenrechte". In: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik, Politikwissenschaft*. Bd. 1, München, S. 559-561.
- Franco, Rolando (1999): "Políticas sociales. Reorganización y coordinación". In: *Estudios Sociales*, Nr. 102, Trimestre 4, S. 83-91.
- Frenkel, Roberto/González Rozada, Martín (2000): *Comportamiento macroeconómico, empleo y distribución de ingresos. Argentina en los años noventa*. Buenos Aires: CEDES.
- Gallup (2000): "Algunas preferencias de los argentinos en relación al país de los próximos años". Zitiert in verschiedenen Artikeln von *La Nación*, 5.2.2001, Buenos Aires.
- INDEC (1999): "Encuesta Permanente de Hogares". In: *Clarín*, 3.11.1999, Buenos Aires.
- Infante, Ricardo/Tokman, Víctor E. (1997): *Crecimiento con empleo: La experiencia de los países latinoamericanos y del Sudeste Asiático*. Documento de Trabajo 43, OIT.
- Kersting, Wolfgang (1999): "Gleiche gleich und Ungleiche ungleich. Prinzipien der Sozialen Gerechtigkeit". In: Dornheim, Andreas/Franzen, Winfried/Thumfart, Alexander/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): *Gerechtigkeit. Interdisziplinäre Grundlagen*. Opladen, S.46-77.
- Kritz, Ernesto (1999): "¿Qué puede hacer el futuro gobierno para terminar con el desempleo?". In: *La Nación*, 25.7.1999, Buenos Aires.
- López, Artemio (1999): *Pobreza e indigencia en la Argentina*. Buenos Aires: Equis.
- Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.) (1999): *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.
- Mesa-Lago, Carmelo (1978): *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh.

- Mora y Araujo, Manuel (1991): “El cuadro político y electoral argentino”. In: Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (Hrsg.), S. 207-235.
- Morales Solá, Joaquín (2000): “Crónica de intrigas y rebeldías”. In: *La Nación*, 14.5.2000, Buenos Aires.
- Nohlen, Dieter (1998): “Populismus”. In: Nohlen, Dieter et al.: *Lexikon der Politik*, Bd. 7, S. 514f.
- (1999): “Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika”. In: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M., S. 249-272.
- (2000): “Von Hoffnung und Misere. Die Probleme der Demokratieentwicklung in Lateinamerika”. In: *Ruperto Carola*, 3, S. 4-10.
- Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (Hrsg.) (1991): *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1995): *Handbuch der Dritten Welt. Bd. 2: Südamerika*. Bonn.
- Nohlen, Dieter/Waldmann, Peter/Ziemer, Klaus (Hrsg.) (1997): *Die östlichen und südlichen Länder*. München.
- Nohlen, Dieter/Zilla, Claudia (2000): “Demokratie, Staat und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika. Konzepte und Daten in den 1990er Jahren”. In: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 26.3-4, S. 267-286.
- Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.) (1996): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt a.M.
- PNUD (1995): *Desarrollo Humano en Argentina: Del paradigma del progreso al paradigma del desarrollo humano*. UN, <www.undp.org>
- Rodríguez Larreta, Horacio (h)/Robredo, Gonzalo (1999): *El desafío de la igualdad*. Buenos Aires.
- Sabino, Carlos (2000): “Un programa político para la justicia social”. In: *Contribuciones*, 3/2000, Buenos Aires: KAS.
- Sottoli, Susana (1999): *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*. Opladen.
- (2000): “Sozialpolitik in Lateinamerika im Zeichen von Marktwirtschaft und Demokratie”. In: *Lateinamerika Jahrbuch 2000*. Frankfurt a.M., S. 50-62.
- Svampa, Maristella (2000): “Clases medias, cuestión social y nuevos marcos de sociabilidad”. In: *Punto de Vista*, Nr. 67, Buenos Aires, S. 34-40.
- Thibaut, Bernhard (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*. Opladen.
- Thibaut, Bernhard/Sottoli, Susana (1997): “Soziale Sicherheit”. In: Nohlen, Dieter/Waldmann, Peter/Ziemer, Klaus (Hrsg.), S. 521-526.
- Tokman, Víctor E./Martínez, Daniel (1999): *La agenda laboral en la globalización: Eficiencia económica con progreso social*. Documento de Trabajo 94, OIT.
- TWB (2000): “Poor People in a Rich Country. A poverty Report for Argentina”. In: Bd. 1, *The World Bank, Report Nr. 19992 AR*, 23. März.
- Unión para la Nueva Mayoría (marzo 2000): *La inseguridad pública es la demanda prioritaria de los portenos*. Buenos Aires.

Waldmann, Peter (1975): *Der Peronismus 1943-1955*. Hamburg.

— (1995): "Argentinien". In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.), S. 146-180.

— (1996): "Anomie in Argentinien". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.), S. 58-80.

— (2000): "Gesellschaftliche Ungleichheit und gesellschaftliche Machtverhältnisse". In: IBK, Hamburg.

WBG (1999): *The World Bank Group Countires: Argentina*. <www.worldbank.org>

Weller, Jürgen (2000): "Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven". In: *Ibero-Analysen*, Heft 5, September.